

## Artikel

# Der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit 1919–1939

Patrick Maître

## Zusammenfassung

In der Zwischenkriegszeit hat die Schweiz ihr diplomatisches Vertretungsnetz stark ausgebaut. Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs im Jahr 1919 unterhielt die Schweiz in 19 Ländern diplomatische Vertretungen. 20 Jahre später, kurz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs waren es bereits 36. Dies ist ein weitaus stärkerer Ausbau als er zwischen 1848 und 1918 stattgefunden hatte. Der vorliegende Artikel geht diesen Entwicklungen anhand quantitativer Auswertungen und der Betrachtung von drei Fallbeispielen nach. Dabei wird ersichtlich, dass dieser Ausbau geprägt war von innenpolitischen Kontroversen und einem Machtkampf zwischen Parlament und Bundesrat. Deutlich wird aber vor allem, dass hinter dem bemerkenswerten Ausbau primär ökonomische Überlegungen standen und dass der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit ein wichtiger Baustein für die weitere Entwicklung der schweizerischen Diplomatie nach 1945 war.

## Abstract

In the interwar period, Switzerland greatly expanded its network of diplomatic representations. After the end of the First World War in 1919, Switzerland maintained diplomatic representations in 19 countries. 20 years later, shortly before the outbreak of the Second World War, there were already 36, a far greater expansion than had taken place between 1848 and 1918. This article analyses these developments on the basis of quantitative analyses and three case studies. It shows that this expansion was characterised by domestic political controversies and a power struggle between Parliament and the Federal Council. Above all, however, it becomes clear that the remarkable expansion was primarily driven by economic considerations and that the expansion of Switzerland's diplomatic representation network in the interwar period was an important building block for the further development of Swiss diplomacy after 1945.

Patrick Maître, M.A., Historiker und ehemalige wissenschaftliche Hilfskraft der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis).

**Zitierempfehlung:** Patrick Maître: Der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit 1919–1939, Saggi di Dodis 2 (2020/4), dodis.ch/saggi/2-4.

Statt auf Seiten wird direkt auf die Absätze verwiesen, die ihre Gültigkeit Format unabhängig behalten. Bsp.: Absatz 3 (Abs. 3), dodis.ch/saggi/2-4#3.

Die Saggi di Dodis sind eine Open-Access-Zeitschrift der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Zeitschrift finden sich unter [dodis.ch/saggi](https://dodis.ch/saggi).

Herausgeber: [Prof. Dr. Sacha Zala](#)  
Redaktion: [Dominik Matter](#)  
Grafisches Konzept & Layout: [dewil.ch](#)  
Lektorat: Daniel Stalder und David Bisang [pentaprim.ch](#)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](#).

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar [dodis.ch/saggi](https://dodis.ch/saggi).

Unter [dodis.ch/abbreviations](https://dodis.ch/abbreviations) befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen, die in den Publikationen der Forschungsstelle Dodis vorkommen.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)  
Archivstrasse 24, CH-3003 Bern  
Internet: [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)  
Email: [saggi@dodis.ch](mailto:saggi@dodis.ch)

ISSN: 2571-6964  
Permalink: [dodis.ch/saggi/2-4](https://dodis.ch/saggi/2-4)  
DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2020-4>

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren-Oesch (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Geneva Graduate Institute), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

## Der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit 1919–1939<sup>1</sup>

Patrick Maître

Der Erste Weltkrieg zeigte die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von anderen Staaten für die Versorgung der eigenen Bevölkerung schonungslos auf. Die Forderungen einer verstärkten internationalen Präsenz der Schweiz erhielten dadurch die nötige und bis anhin fehlende politische Relevanz. So überwies der Nationalrat am 25. September 1917 ein Postulat von Nationalrat Arnold Gottlieb Bühler, welches den Bundesrat aufforderte, den Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes zu prüfen.<sup>2</sup> Diese Forderung wurde vor allem mit der zunehmenden Bedrohung einer wirtschaftlichen Isolation der Schweiz gegen Ende des Ersten Weltkriegs begründet.<sup>3</sup> Der Bundesrat legte allerdings erst ein Jahr nach Kriegsende einen konkreten Entwurf vor, wie das diplomatische Vertretungsnetz der Schweiz ausgebaut werden sollte.<sup>4</sup>

Die Umsetzung erfolgte dann in der Zwischenkriegszeit: Die Schweiz verfügte 1919 über 19 diplomatische Missionen. Zwanzig Jahre später waren es fast doppelt so viele, nämlich 36. Auf die erhöhte diplomatische Präsenz der Schweiz im Ausland verwies rückblickend auch der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), Bundesrat Giuseppe Motta, im Jahr 1939 in der Sommersession des Nationalrats:

Depuis que j'ai l'honneur de diriger le Département politique, d'accord avec le Conseil fédéral, j'ai déjà augmenté très sensiblement notre service diplomatique. Si vous comparez les chiffres de 1920, moment où j'ai eu l'honneur de prendre la direction de ce département, et les chiffres actuels, vous verrez que nous avons plus que doublé nos légations.<sup>5</sup>

Wenig überraschend angesichts der beschriebenen Notlage standen hinter diesem bemerkenswerten Ausbau in erster Linie ökonomische Überlegungen. Während des Ersten Weltkriegs geriet das schweizerische Wirtschaftsmodell vor allem deshalb unter Druck, weil der globale Freihandel zusammenbrach. Die Auswirkungen des Krieges brachten die Schweiz dazu, ihr bestehendes wirtschaftliches Netzwerk zu überdenken und neue wirtschaftliche Beziehungen einzugehen.<sup>6</sup> Die Gesandtschaften im Ausland waren ein wichtiges staatliches Instrument, um über die Diplomatie neue Wirtschaftsbeziehungen aufzubauen. Deshalb überrascht es nicht, dass die Schweiz mit dem Ausbau

<sup>1</sup> Grundlage dieses Aufsatzes bildet meine Bachelorarbeit, die ich unter dem Titel «Der Ausbau des diplomatischen Netzwerks der Auslandsvertretungen der Schweiz in der Zwischenkriegszeit 1919–1939. Die eidgenössischen Räte und ihr Verhältnis zum Bundesrat» bei Prof. Dr. Sacha Zala an der Universität Bern im Herbst 2017 eingereicht habe. Einige Literaturhinweise konnten im Rahmen der letzten Überarbeitungen angepasst und auf den neusten Stand gebracht werden. Herzlichen Dank an die anonymen Reviewer für die hilfreichen Rückmeldungen und die konstruktive Kritik, die in diesen Aufsatz eingeflossen sind. Jonas Hirschi und Dominik Matter danke ich für die Unterstützung bei der Aufbereitung des Manuskripts für die Publikation.

<sup>2</sup> Dieses Postulat wurde bei der Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrats zum Jahr 1916 gestellt und von den Nationalräten Albert Meyer und Horace Micheli mitunterzeichnet. Vgl. das handschriftliche Protokoll vom 25. September 1917, CH-BAR#E1301#1960/51#179\* (1.1).

<sup>3</sup> Vgl. Florian Weber: Die amerikanische Verheissung. Schweizer Aussenpolitik im Wirtschaftskrieg 1917/18, Zürich 2016, S. 195.

<sup>4</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](https://www.dodis.ch/70131).

<sup>5</sup> Protokoll der Nationalratssitzung vom 19. Juni 1939, [dodis.ch/65908](https://www.dodis.ch/65908).

<sup>6</sup> Vgl. Weber: Die amerikanische Verheissung, S. 13 f.

des diplomatischen Vertretungsnetzes parallel dazu nach dem Ende des Ersten Weltkriegs begann.

Umso erstaunlicher ist es, dass in der bisherigen historischen Forschung der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes in diesem Zeitraum als bescheiden eingeschätzt wurde. Oft wurde darauf hingewiesen, dass die Anzahl Minister lediglich von 15 auf 20 gestiegen sei.<sup>7</sup> Dabei wurden in der Regel drei zentrale Punkte zu wenig beachtet:

Erstens sollte von der Anzahl Minister nicht auf die Anzahl Vertretungen geschlossen werden. Die Schweiz vergab in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts den ranghöchsten diplomatischen Titel des ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministers (hiernach: Gesandter) aus Kostengründen äusserst zurückhaltend.<sup>8</sup> Anstelle eines Gesandten mit dem ranghöchsten diplomatischen Titel, ernannte der Bundesrat während der Zwischenkriegszeit nicht selten einen diplomatischen Vertreter mit einem niedrigeren Titel, etwa einen Geschäftsträger oder gar einen Geschäftsträger ad Interim.<sup>9</sup> Zweitens bestand die Möglichkeit, einen Gesandten einer bestehenden Vertretung auch für ein Nachbarland des Gastlandes zu akkreditieren. Solche Seitenakkreditierungen erlaubten es, ohne grossen finanziellen Aufwand diplomatische Beziehungen mit dem benachbarten Land zu unterhalten.<sup>10</sup> Drittens zeigt ein Blick auf die Verwaltungskosten der diplomatischen Vertretungen, dass diese in der Zwischenkriegszeit deutlich angestiegen sind. Dies belegt, dass die Schweiz bereit war, sich den Ausbau des aussenpolitischen Apparats und der sogenannten *Zentrale* in Bern durchaus etwas kosten zu lassen.

Obwohl der Themenbereich der schweizerischen Aussenpolitik in den letzten vierzig Jahren stärker in den Fokus der geschichtswissenschaftlichen Forschung rückte, ist die Verwaltungsgeschichte des EPD und auch der Aufbau des diplomatischen Vertretungsnetzes lange Zeit nur marginal untersucht worden.<sup>11</sup> Für den Zeitraum zwischen 1848 und 1914 beschrieb Claude Altermatt 1990 u. a. den kontrovers diskutierten Ausbau der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Rudolf Probst untersuchte zuerst in einer Seminararbeit und später in seiner Lizentiatsarbeit die diplomatische Verwaltungsgeschichte der Schweiz bis 1945. Jedoch schenkte er der Phase zwischen 1919 und 1939 wenig Beachtung. Für die Zeit nach 1945 hat die kürzlich erschienene prosopografische Verwaltungsgeschichte des EDA von Dominik Matter eine grosse Lücke gefüllt.<sup>12</sup>

7 Vgl. Mauro Cerutti: «Giuseppe Motta 1871–1940», in: Urs Altermatt (Hg.): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich 1991, S. 306–311, hier S. 308; Jean-Claude Favez: «De la Première Guerre mondiale à la Deuxième Guerre mondiale (1914–1945)», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 41–60, hier S. 45.

8 Wie alt Botschafter und Historiker Paul Widmer erklärt, war die Bezeichnung «Minister» für einen Schweizer Missionschef im französischen Sprachraum bis in die 1950er Jahre üblich. Im deutschen Sprachraum war hingegen die Bezeichnung «Gesandter» geläufiger, die auch als Synonym für Minister in diesem Artikel verwendet wird. Vgl. Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall, Zürich 2017, S. 9.

9 Als Paradebeispiel dient etwa die Schweizer Gesandtschaft in Prag: Der Geschäftsträger Karl Bruggmann leitete die Geschäfte der Schweizer Gesandtschaft in Prag und wurde 1935 zum Ministerresident ernannt. Mit der Verselbstständigung der Schweizer Gesandtschaft in Prag im Jahr 1936 wurde Bruggmann zum Schweizer Gesandten ernannt.

10 Als Beispiel dient der Fall der Schweizer Gesandtschaft in Rumänien: Der dortige Gesandte wurde zwischen 1925 und 1944 ebenfalls in Griechenland akkreditiert und nach Griechenland selbst wurde ein diplomatischer Vertreter mit dem Rang eines Geschäftsträgers ad Interim entsandt.

11 Vgl. Stephan Bösiger: Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht, Bern 2010, S. 16.

12 Vgl. Claude Altermatt: Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse 1848–1914, Fribourg 1990; Rudolf Probst: Das Politische Departement 1848–1945. Der Aufbau eines Staatsorgans für auswärtige Angelegenheiten am Beispiel der Schweiz, Universität Bern 1982; Dominik Matter: Vom Politischen zum Auswärtigen. Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie 1945–1979, Bern 2023, [dodis.ch/q20](https://dodis.ch/q20).

Um den Verlauf der Entwicklung des diplomatischen Vertretungsnetzes darzulegen, wird in der Folge einerseits der Ausbau der diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland zu drei Zeitpunkten betrachtet: in der Vorkriegszeit des Ersten Weltkriegs (1907), in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1919) und unmittelbar vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs in Europa (1939). Andererseits dienen die finanziellen Ausgaben des Bundes für das EPD und die diplomatischen Vertretungen im Ausland zwischen 1900 und 1939 dazu, die Entwicklungslinien nachzuzeichnen.

Anhand von drei ausgewählten Fallbeispielen wird veranschaulicht, wie die Diskussion über die Errichtung neuer Gesandtschaften in der Zwischenkriegszeit von den Akteuren in der Politik, in den Wirtschaftskreisen und in den staatlichen Institutionen geführt wurde. Schliesslich soll der vorliegende Artikel aufzeigen, dass der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit ein wichtiger Baustein für die weitere Entwicklung der schweizerischen Diplomatie nach 1945 war.

**Der schleppende Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes zwischen 1848 und 1919**

Nach der Einführung der Bundesverfassung im Jahr 1848 übernahm die Schweiz zwei diplomatische Aussenposten der Alten Eidgenossenschaft, diejenigen in Paris und Wien. 1861 eröffnete die Schweiz eine diplomatische Vertretung in Italien und 1867 eine im Deutschen Reich. Somit bestand ab 1867 das diplomatische Vertretungsnetz der Schweiz aus vier Aussenposten in den umliegenden Nachbarstaaten. Vor dem Ersten Weltkrieg errichtete der Bundesrat neue Posten in den Vereinigten Staaten von Amerika (1882), im Vereinigten Königreich (1891), in Argentinien (1891), Russland (1906), Japan (1906), Brasilien (1907) und Spanien (1910).

Erwähnenswert ist zudem die Seitenakkreditierung von Uruguay und Paraguay (1892), die vom Missionschef in Argentinien wahrgenommen wurde, sowie die in den Niederlanden (1904), für die der Missionschef im Vereinigten Königreich zuständig war. Es waren dies die ersten Seitenakkreditierungen der Schweiz. 1915 und 1918 kamen weitere seitenakkreditierte Länder dazu: zuerst Schweden und später Belgien, Chile und Kuba (vgl. Tab. 1). Während des Ersten Weltkriegs errichtete der Bundesrat einzig einen neuen Posten in Jassy (Iași) in Rumänien (1916), der 1919 nach Bukarest verlegt wurde. Bis zum Ende des Ersten Weltkriegs bestand das diplomatische Vertretungsnetz aus 19 diplomatischen Missionen, wovon sieben Seitenakkreditierungen waren.

	Jahr	Gastland	Art der Vertretung	Diplomatischer Rang des Missionschefs
1	1848	Frankreich	Gesandtschaft	Gesandter
2	1848	Österreich-Ungarn/ Österreich	Gesandtschaft	Gesandter
3	1861	Italien	Gesandtschaft	Gesandter
4	1867	Deutsches Reich	Gesandtschaft	Gesandter
5	1882	Vereinigte Staaten von Amerika	Gesandtschaft	Gesandter
6	1891	Vereinigtes Königreich	Gesandtschaft	Gesandter
7	1891	Argentinien	Gesandtschaft	Gesandter

8	1892	Paraguay	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
9	1892	Uruguay	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
10	1904	Die Niederlande	Akkreditiert von der Gesandtschaft in London	Gesandter
11	1906	Russland	Gesandtschaft	Gesandter
12	1906	Japan	Gesandtschaft	Gesandter
13	1907	Brasilien	Gesandtschaft	Generalkonsul und Geschäftsträger
14	1910	Spanien	Gesandtschaft	Gesandter
15	1915	Schweden	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Berlin	–
16	1916	Rumänien	Gesandtschaft	Geschäftsträger
17	1918	Belgien	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Paris	Interimistischer Geschäftsträger
18	1918	Chile	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
19	1918	Kuba	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Washington, D. C.	–

Tabelle 1: Die Standorte der diplomatischen Vertretungen der Schweiz Ende 1918 (Stichdatum: 11. November 1918).

Dass der schweizerische Bundesstaat sein diplomatisches Vertretungsnetz seit seiner Gründung 1848 bis zum Ende des Ersten Weltkriegs nur geringfügig ausgebaut hatte, lag vor allem an innenpolitischen Kontroversen. Dass die Notwendigkeit schweizerischer Gesandtschaften generell hinterfragt wurde, zeigte sich insbesondere in den Diskussionen der eidgenössischen Räte. Parlamentarier äusserten sich regelmässig kritisch über den Nutzen eines diplomatischen Vertretungsnetzes. Exemplarisch für diese Haltung steht Nationalrat Simon Kaiser, der meinte, dass «im Volk das Gefühl herrsche, die Kosten dieser Gesandtschaften nicht im richtigen Verhältnis zu dem Nutzen stehen, den dieselben bringen».<sup>13</sup> Tatsächlich war auch in der Bevölkerung die Errichtung von neuen Gesandtschaften und deren Ausgaben umstritten. 1884 wurde in einer Referendumsabstimmung eine Vorlage klar mit 61,5% der Stimmen abgelehnt, in der es um die Gewährung eines Beitrags von 10 000 Franken an die Kanzleikosten der schweizerischen Gesandtschaft in Washington ging.<sup>14</sup> Selbst in der Regierung war man sich uneinig, wie der Ausbau bewerkstelligt werden sollte. Bundesrat Ludwig Forrers Argumentation in seinem Gegenantrag gegen die Errichtung von Gesandtschaften in St. Petersburg und Tokio aus dem Jahr 1905 bringt die ablehnende Haltung gegenüber der Errichtung neuer Gesandtschaften auf den Punkt:

<sup>13</sup> Artikel in *Der Bund* vom 6. Dezember 1877, zitiert nach Altermatt 1990, S. 86.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesblatt (BBl), 1884, III, S. 157–165.

Für unsere «auswärtige Politik» bedürfen wir weder der einen noch der anderen der beiden projektierten Gesandtschaften. Ich anerkenne die Notwendigkeit der vier Gesandtschaften in den Nachbarstaaten und möchte diese Gesandtschaften möglichst gut ausstatten. Alles andere ist Überfluss und nützt uns gar Nichts.<sup>15</sup>

### Der Ausbau nach dem Ersten Weltkrieg

Der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes kam auch nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zunächst nur schleppend voran. Zwar liess der Bundesrat kurz nach dem Kriegsende, am 16. Dezember 1918, den Gesandten in Madrid zusätzlich in Portugal akkreditieren,<sup>16</sup> doch als das EPD am 11. Juni 1919 die Schaffung einer Gesandtschaft in Stockholm für die nordischen Länder und eines Geschäftsträgerpostens in Warschau beantragte, lehnte der Bundesrat dies vorerst ab. Einerseits könne man die diplomatischen Kontakte auch im Völkerbund pflegen, andererseits würde die gegenwärtige Finanzlage keine zusätzlichen Ausgaben für Gesandtschaften erlauben.<sup>17</sup> Das EPD liess sich jedoch nicht entmutigen und beantragte am 29. Juli erneut die Errichtung einer Gesandtschaft in Stockholm (zuständig für Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland), in Warschau, in Belgrad und in Athen. Dabei spielten nicht nur wirtschaftliche Überlegungen eine Rolle. Gerade um dem Einfluss der grossen Nationen entgegenzuwirken, müsse die Schweiz ihre Beziehungen zu kleineren Ländern, die besonders empfänglich für internationale Fragen und das Völkerrecht seien, ausbauen.<sup>18</sup> Im Bundesrat stiess der Antrag jedoch auf Kritik. Es wurden vor allem finanzielle Sorgen geltend gemacht. Zudem hätte der Vorort angegeben, dass die Gesandtschaften aus wirtschaftlichen Überlegungen überflüssig seien. Die Landesregierung beschloss am 15. September 1919 demnach, nur die Gesandtschaft in Stockholm, aber ohne Zuständigkeit für Finnland, und jene in Warschau zu errichten. In Athen, Belgrad und Prag sollten lediglich Berufskonsulate errichtet werden.<sup>19</sup>

12

Doch auch nach diesem Beschluss liess das EPD nicht locker. Es sei «nicht tunlich» die Oststaaten unterschiedlich zu behandeln. Deshalb legte das Departement am 19. September 1919 abermals einen Antrag für die Schaffung von Gesandtschaften in Warschau, Belgrad, Prag und Athen vor. Diese Gesandtschaften sollten aber von Geschäftsträgern und nicht von Ministern geleitet werden. Das EPD beantragte zudem, diesen Beschluss in einem Bericht dem Parlament vorzulegen, um dessen Meinung kennenzulernen und Richtlinien für die Zukunft zu gewinnen. Auch wenn verschiedene Bundesräte Bedenken äusserten, wurde der Antrag von einer Mehrheit angenommen.

13

Am 11. Dezember 1919 legte der Bundesrat schliesslich diesen Bericht dem Parlament vor, welcher zugleich die Erfüllung des Postulats Bühler von 1917 war. Darin präsentierte der Bundesrat den ersten grossen Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes in der Nachkriegszeit des Ersten Weltkriegs: Neben der Errichtung einer Gesandtschaft in Stockholm und Brüssel unter der Leitung eines Gesandten und einer Gesandtschaft in Warschau, Prag, Belgrad, Athen unter der Leitung eines Geschäftsträgers wurde auch die Errichtung eines Generalkonsulats in Konstantinopel vorgeschlagen. Beim Bericht handelte es sich indessen nicht um eine Botschaft an das Parlament. Somit wurden auch keine Anträge gestellt, das Parlament wurde lediglich über die Beschlüsse des

14

<sup>15</sup> BR-Prot. Nr. 4578 vom 25. September 1905, [dodis.ch/42943](https://www.dodis.ch/42943).

<sup>16</sup> Zur Akkreditierung in Portugal durch die Gesandtschaft in Madrid vgl. das BR-Prot. Nr. 3756 vom 16. Dezember 1918, CH-BAR#E1004.1#1000/9#11354\*.

<sup>17</sup> Vgl. das geheime BR-Prot. vom 4. Juli 1919, CH-BAR#E1005#1000/17#6\* (4.5).

<sup>18</sup> Vgl. den Antrag des EPD an den Bundesrat vom 29. Juli 1919, [dodis.ch/44240](https://www.dodis.ch/44240).

<sup>19</sup> Vgl. das geheime BR-Prot. vom 15. September 1919, [dodis.ch/44292](https://www.dodis.ch/44292).

Bundesrats informiert und zur Vollstreckung des Kredits befragt.<sup>20</sup> Das Parlament nahm in der Aprilsession 1920 dennoch inhaltlich Stellung und sprach den geforderten Kredit lediglich für die Gesandtschaften in Stockholm, Brüssel und Warschau (unter der Leitung eines Gesandten) und beschloss die Errichtung weiterer Gesandtschaften zurückzustellen. Zudem hielt der Ständerat fest, dass künftige Errichtungen von Gesandtschaften dem Parlament mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss vorzulegen seien.<sup>21</sup>

Der nächste Schritt unternahm der Bundesrat im Jahr darauf und beschloss die Seitenakkreditierung Ungarns durch den Posten in Wien.<sup>22</sup> Diese Seitenakkreditierung wurde wie 1918 mit der Seitenakkreditierung des Gesandten in Madrid für Portugal ohne Einbezug des Parlaments vollzogen.

Ende 1924 nahm das EPD die Errichtung einer Vertretung in Athen und Belgrad erneut auf und beantragte dem Bundesrat die beiden Generalkonsulate in Gesandtschaften umzuwandeln. Allerdings sollte nicht ein Gesandter vor Ort die Vertretung leiten, sondern der Gesandte in Rumänien sollte für Griechenland und Südslawien seitenakkreditiert werden. Gegen dieses Vorgehen gab es weder im Bundesrat noch im Parlament Opposition.<sup>23</sup> Auch die Gesandtschaft in der Türkei fand 1928 nach langjährigen Versuchen eine politische Mehrheit und konnte errichtet werden.<sup>24</sup>

In den 1930er Jahren baute die Schweiz ihr diplomatisches Vertretungsnetz um weitere acht Gesandtschaften aus (vgl. Tab. 2). Nebst diesem Ausbau musste die Schweizer Regierung mit den Vertretungen in der Sowjetunion und in Österreich in der Zwischenkriegszeit aber auch zwei Posten schliessen. Die Gesandtschaft in der Sowjetunion blieb nach 1918 aufgrund der Auswirkungen der Oktoberrevolution von 1917 annähernd unbesetzt. Als die sowjetisch-schweizerischen Beziehungen infolge der Ermordung des sowjetischen Diplomaten Wazlaw Worowski 1923 in Lausanne – bekannt als «Conradi-Affäre» – einen absoluten Tiefpunkt erreichten, wurden die diplomatischen Beziehungen zwischen den zwei Staaten offiziell abgebrochen.<sup>25</sup> Die Bemühungen seitens einzelner Mitglieder der eidgenössischen Räte, die Beziehung zur Sowjetunion wieder aufzunehmen, blieben während der Zwischenkriegszeit erfolglos.<sup>26</sup>

Der Posten in Österreich wurde geschlossen, als das nationalsozialistische Regime Deutschlands im Jahr 1938 Österreich annektierte. Der österreichische Staat existierte *de jure* nicht mehr und somit fehlte die rechtliche Grundlage für das Fortbestehen einer regulären Gesandtschaft. Dies hatte zur Folge, dass die diplomatische Vertretung in Wien in ein Generalkonsulat umgewandelt

<sup>20</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](https://www.dodis.ch/70131); der Posten in Brüssel wurde bis dahin von der schweizerischen Gesandtschaft in Frankreich koordiniert. Das EPD beantragte im November 1917 auch in Konstantinopel eine Gesandtschaft zu errichten, was der Bundesrat jedoch ablehnte, vgl. das BR-Prot. Nr. 3917 vom 15. November 1917, CH-BAR#E1004.1#1000/9#11171\*.

<sup>21</sup> Zudem forderte das Parlament den Bundesrat auf, einen Gesetzesentwurf über die Organisation der Vertretung der Schweiz im Auslande vorzulegen, vgl. Amtl. Bull. SR, 1920, II, S. 66–91; Amtl. Bull. NR, 1920, III, S. 465–506 sowie Amtl. Bull. SR, 1920, III, S. 294–298 und 307–308.

<sup>22</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 783 vom 11. März 1921, CH-BAR#E1004.1#1000/9#11611\*.

<sup>23</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 2062 vom 9. Januar 1925, CH-BAR#E1004.1#1000/9#12020\*, sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung der schweizerischen Generalkonsulate zu Athen und Belgrad in Gesandtschaften, [dodis.ch/71099](https://www.dodis.ch/71099).

<sup>24</sup> Vgl. den Abschnitt «Die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in der Türkei».

<sup>25</sup> Vgl. das E-Dossier der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis): Die «Conradi-Affäre», [dodis.ch/W10393](https://www.dodis.ch/W10393).

<sup>26</sup> Vgl. dazu bspw. die Motionen der Nationalräte Wilhelm Stäubli, Marino Bodenmann und Ernst Reinhard sowie die Interpellation von Nationalrat Henry Vallotton, die während der Sommersession 1936 diskutiert wurden, vgl. [dodis.ch/71101](https://www.dodis.ch/71101).

wurde. Als «Ersatz» für diese Schliessung wurde die Gesandtschaft in Ungarn aufgewertet, welche bisher aus Wien seitenakkreditiert war.

Kurz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs erfolgte zudem ein weiterer Ausbau des Vertretungsnetzes: In Caracas, Dublin und Helsinki wurden Gesandtschaften errichtet, wobei die letzte nebst Finnland auch die drei baltischen Staaten im Zuständigkeitsbereich hatte. Der Gesandte in Brüssel wurde zudem zusätzlich in Luxemburg akkreditiert.

Somit erstreckte sich das diplomatische Vertretungsnetz vor dem Zweiten Weltkrieg auf 36 Standorte. Davon waren 22 selbstständige Gesandtschaften und 14 Seitenakkreditierungen,<sup>27</sup> wobei in den Ländern ohne eigene Gesandtschaft entweder ein Geschäftsträger ad Interim oder ein Honorarkonsul vor Ort anwesend war.<sup>28</sup>

Zwischen 1919 und 1939 wurde im EPD die Errichtung von Gesandtschaften in weiteren Ländern geprüft. Im Fall von Albanien schlug der albanische Gesandte in Rom, Djémil Dino, seinem Schweizer Kollegen Georges Wagnière 1929 vor, die Schweiz solle die Errichtung einer diplomatischen Vertretung in Albanien prüfen.<sup>29</sup> Die zuständigen Entscheidungsträger im EPD setzten sich mit dieser Anfrage auseinander, entschieden aber aufgrund des fehlenden wirtschaftlichen und politischen Nutzens, auf die Errichtung einer diplomatischen Vertretung in Albanien zu verzichten. Darüber hinaus war die Anzahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer sehr gering im Vergleich zu den Staaten, in denen die Schweiz eine Gesandtschaft errichtet hatte und die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Staaten waren kaum erwähnenswert. Darüber hinaus verfügten nur sehr wenige Staaten über eine diplomatische Vertretung in Albanien. Da weder ein politischer noch ein wirtschaftlicher Nutzen ersichtlich war, hätte die Bundesversammlung dem Vorhaben, in Albanien eine Gesandtschaft zu errichten, kaum zugestimmt.<sup>30</sup> Auch in Chile (1925), Bolivien (1929) und Thailand (1931) entschied man sich gegen die Errichtung von diplomatischen Vertretungen und begründete dies ähnlich wie im Fall von Albanien.<sup>31</sup>

	Jahr	Ort	Art der Vertretung	Diplomatischer Rang des Missionschefs
1	1848	Frankreich	Gesandtschaft	Gesandter
2	1861	Italien	Gesandtschaft	Gesandter
3	1867	Deutsches Reich	Gesandtschaft	Gesandter
4	1882	Vereinigte Staaten von Amerika	Gesandtschaft	Gesandter

<sup>27</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 2630 vom 17. August 1920, [dodis.ch/44597](https://www.dodis.ch/44597).

<sup>28</sup> In Bulgarien, Griechenland, Jugoslawien, Portugal und Lettland war ein Geschäftsträger ad Interim anwesend, in den übrigen Ländern mit Seitenakkreditierungen war ein Honorarkonsul in der Hauptstadt ansässig.

<sup>29</sup> Schreiben des Leiters der Abteilung für Auswärtiges des EPD, Paul Dinichert, an die Gesandtschaften in Den Haag, Madrid, Brüssel und Stockholm vom 25. Juni 1929 sowie deren Antworten vom 1. bis 5. Juli 1929, CH-BAR#E2001C#1000/1532#287\* (B.21.14.Alb.).

<sup>30</sup> Schreiben von Bundesrat Motta an Georges Wagnière vom 2. August 1929, [dodis.ch/71146](https://www.dodis.ch/71146).

<sup>31</sup> Zu Bolivien vgl. das Schreiben des schweizerischen Gesandten in Buenos Aires, Karl Egger, an Bundesrat Motta vom 27. Juli 1929, CH-BAR#E2001C#1000/1532#288\* (B.21.14.Bol.). Zu Santiago de Chile vgl. das Schreiben des Honorargeneralkonsuls in Santiago de Chile, Albert Küpfer, an Paul Dinichert vom 19. Mai 1925, CH-BAR#E2001C#1000/1532#289\* (B.21.14.Chili.). Zu Bangkok vgl. das Schreiben des schweizerischen Gesandten in Japan, Emile Traversini, an die Abteilung für Auswärtiges des EPD vom 15. Januar 1931, CH-BAR#E2001C#1000/1532#290\* (B.21.14.Siam.).

5	1891	Vereinigtes Königreich	Gesandtschaft	Gesandter
6	1891	Argentinien	Gesandtschaft	Gesandter
7	1892	Paraguay	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
8	1892	Uruguay	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
9	1907	Brasilien	Gesandtschaft	Gesandter
10	1910	Spanien	Gesandtschaft	Gesandter
11	1916	Rumänien	Gesandtschaft	Gesandter
12	1918	Chile	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Buenos Aires	–
13	1918	Kuba	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Washington, D. C.	–
14	1918	Portugal	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Madrid	Interimistischer Geschäftsträger
15	1920	Schweden	Gesandtschaft	Gesandter
16	1920	Dänemark	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Stockholm	–
17	1920	Norwegen	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Stockholm	–
18	1920	Die Niederlande	Gesandtschaft	Gesandter
19	1920	Belgien	Gesandtschaft	Gesandter
20	1920	Polen	Gesandtschaft	Gesandter
21	1925	Griechenland	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Bukarest	Interimistischer Geschäftsträger
22	1925	Jugoslawien	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Bukarest	Interimistischer Geschäftsträger
23	1928	Türkei	Gesandtschaft	Gesandter
24	1932	China	Diplomatische Kanzlei/ Gesandtschaft	Generalkonsul und Geschäftsträger
25	1936	Tschechoslowakei	Gesandtschaft	Gesandter
26	1936	Iran	Gesandtschaft	Geschäftsträger
27	1937	Ägypten	Gesandtschaft	Geschäftsträger
28	1937	Bulgarien	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Ankara	Interimistischer Geschäftsträger
29	1938	Ungarn	Gesandtschaft	Gesandter

30	1938	Luxemburg	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Brüssel	
31	1938	Finnland	Gesandtschaft	Gesandter
32	1938	Lettland	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Helsinki	–
33	1938	Litauen	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Helsinki	–
34	1938	Estland	Akkreditiert von der Gesandtschaft in Helsinki	–
35	1939	Venezuela	Gesandtschaft	Geschäftsträger
36	1939	Irland	Gesandtschaft	Geschäftsträger

Tabelle 2: Die Standorte der diplomatischen Vertretungen der Schweiz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs (Stichdatum: 1. September 1939).

### Ein grösseres Vertretungsnetz kostet mehr Geld

Die Schweiz erhöhte zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs die Zahl der diplomatischen Aussenposten von 19 auf 36. Gleichzeitig nahm jedoch auch die Anzahl souveräner Staaten zu. Zwischen 1907 und dem Ende des Ersten Weltkriegs riefen mehrere europäische Staaten ihre Unabhängigkeit aus, zum Beispiel Albanien (1912) oder Finnland (1917). Durch den Zerfall von Österreich-Ungarn oder des Russischen Kaiserreichs entstanden neue Staaten, etwa die Tschechoslowakei, Ungarn oder Polen.

Die Ausgaben des EPD beliefen sich im Jahr 1849 auf überschaubare 40 000 CHF und stiegen bis 1945 auf über 14 Millionen CHF.<sup>32</sup> Dieser markante Anstieg ist allerdings zu relativieren, da die allgemeinen Ausgaben für alle übrigen Departemente ebenfalls anstiegen. Das hatte hauptsächlich mit dem Ausbau der staatlichen Verwaltung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu tun. Aufschlussreicher ist es hingegen, das Verhältnis zwischen den Ausgaben des EPD und den Gesamtausgaben des Bundes zu beleuchten. Anhand dieser Zahlen lässt sich ablesen, ob der Bund im Verlaufe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mehr Gelder ins EPD fliessen liess im Vergleich zu den anderen Departementen.

Um nachzuzeichnen, wie der Bund seine Gelder verteilte, wurden die Bundesausgaben zwischen 1900 und 1939 anhand der Staatsrechnungen ausgewertet.<sup>33</sup> Die Ausgaben für die Abteilung für Fremde Interessen und Internierung wurden nicht ausgewertet, da die Finanzierung dieser Abteilung zum grössten Teil von kriegsführenden Staaten übernommen wurde. Die Ausgaben für die Handelsabteilung, welche eigentlich dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellt war, wurden in den Staatsrechnungen von 1915 und 1916 buchhalterisch unter den Ausgaben des EPD abgerechnet. Dies wird aber in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt, da diese Ausgaben vom Volkswirtschaftsdepartement getragen wurden. Um die sogenannte Realausgabenentwicklung zu berücksichtigen, wurde der Landesindex der Konsumentenpreise als Wirtschaftsindikator für die Preisbereinigung statistischer Daten in die Untersuchung miteinbezogen.<sup>34</sup> Der Einbezug des Landesindex misst die Teuerung der Konsumgüter in der Schweiz und erlaubt eine realistische Analyse der Ausgaben, da für jedes Jahr das Preisniveau von 2017 angewendet wurde.

<sup>32</sup> Probst: Das Politische Departement, S. 82.

<sup>33</sup> Die Staatsrechnungen sind digital zugänglich unter: [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch).

<sup>34</sup> Zum Landesindex vgl. Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise, [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/erhebungen/lik.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/erhebungen/lik.html).

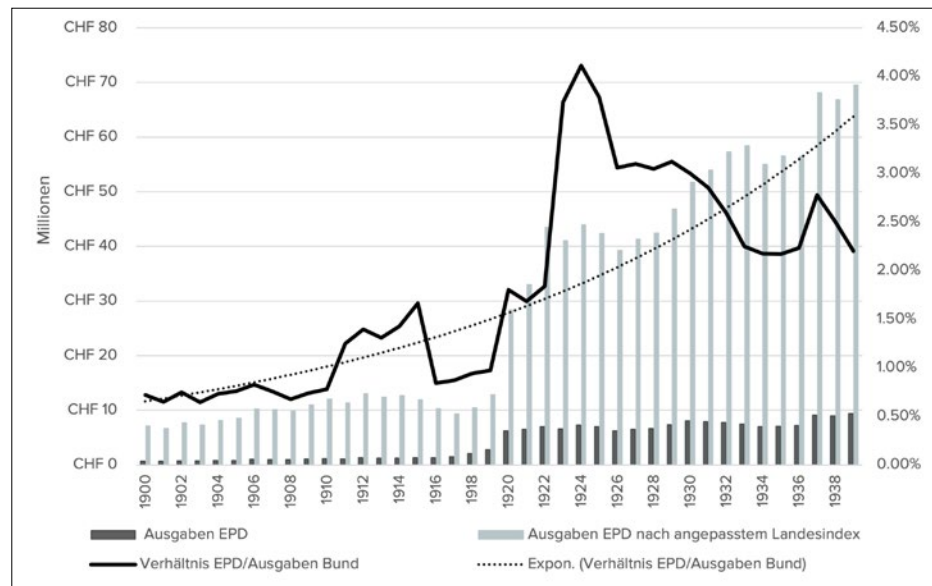


Abbildung 1: Ausgaben des EPD zwischen 1900 und 1939

Abbildung 1 zeigt, dass der Bund zwischen 1900 und 1919 für das EPD zwischen 7 Mio. CHF und 13 Mio. CHF pro Jahr ausgegeben hatte (nach angepasstem Landesindex). Ab 1920 erhöhte der Bund die Ausgaben aber merklich auf ca. 28 Mio. CHF. Schliesslich stiegen die Kosten bis 1939 auf ungefähr 70 Mio. CHF. Die Ausgaben für das EPD im Vergleich zu den Gesamtausgaben aller sieben Departemente wuchsen zwischen 1900 und 1939 mit einigen Schwankungen von 0,72% auf 2,20% an. Interessanterweise kam es ab 1920 zu einem sprunghaften Anstieg der Ausgaben für das EPD im Vergleich zu den Gesamtausgaben. Dieses Verhältnis erreichte im Jahr 1924 mit 4,11% einen Höhepunkt. Danach sank dieser Anteil zwar leicht, fiel jedoch nie unter die 2%-Grenze. Der Rückgang lässt sich mit den Sparmassnahmen erklären, die unter anderem durch die Wirtschaftskrise im Jahr 1929 bedingt waren, die zwar die Schweiz nicht mit voller Härte traf, aber sich etwas länger als in den Nachbarländern auswirkte.

25

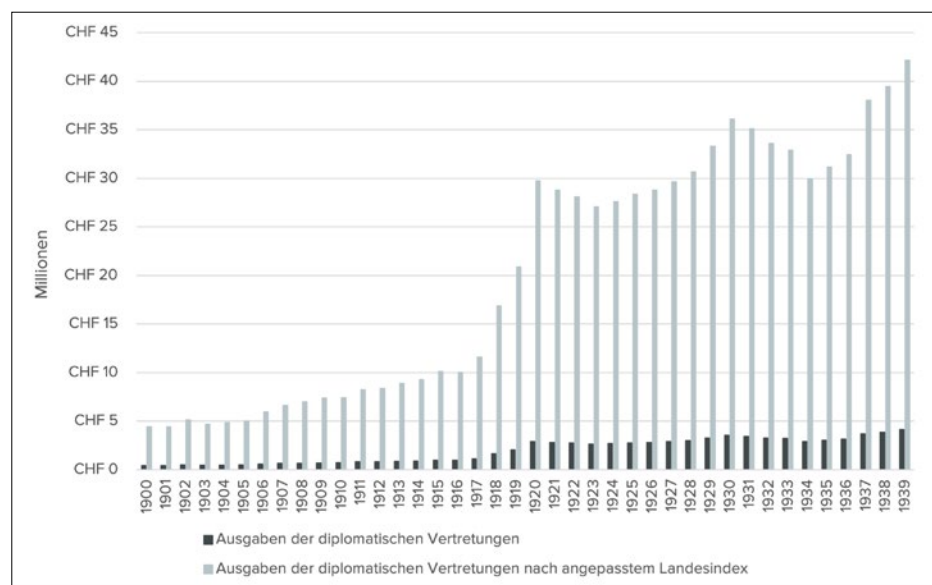


Abbildung 2: Ausgaben der diplomatischen Vertretungen 1900–1939

Die Errichtung der neuen Gesandtschaften und die Anstellung von diplomatischen Mitarbeitenden im Ausland während der Zwischenkriegszeit waren mitunter die Hauptgründe für den Anstieg der Kosten für das EPD. In

26

Abbildung 3 werden allein die Ausgaben für die diplomatischen Vertretungen dargestellt, Ausgaben für die Zentrale werden nicht berücksichtigt. Die Ausgaben stiegen in der Phase zwischen 1918 und 1920 sprunghaft an. Danach blieben die Ausgaben während der Zwischenkriegszeit – abgesehen von ein paar Schwankungen – im Vergleich höher als für den Zeitraum zwischen 1900 und 1918. Erklären lässt sich dies unter anderem durch den Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes. Dadurch erhöhte sich auch der Personalbestand, was wiederum höhere Kosten zur Folge hatte: Darunter fallen die Entlohnung der Gesandten, die Besoldung und Zulagen für das Personal, die Zulagen für die Gesandten, die Reiseentschädigungen und die Umzugskosten.

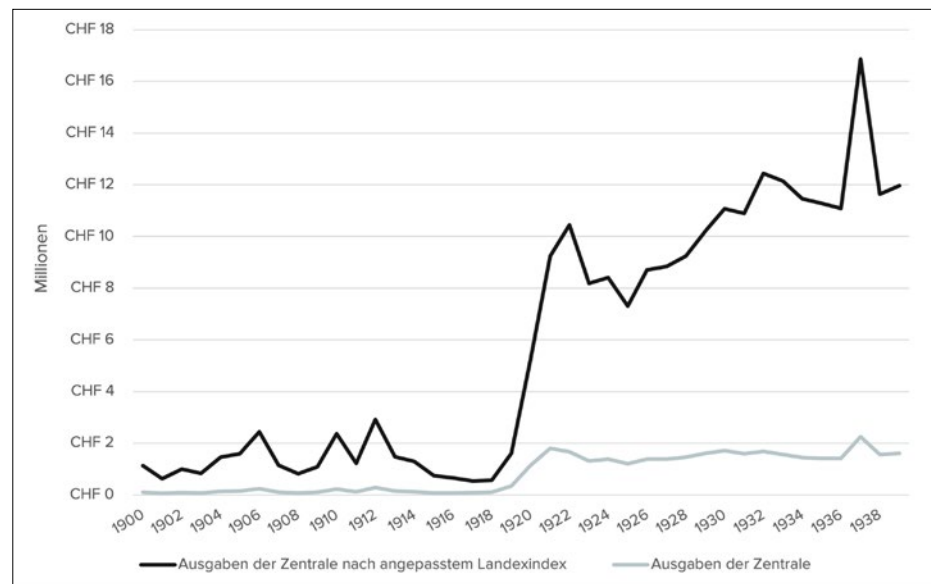


Abbildung 3: Ausgaben der Zentrale 1900–1939

Die Zentrale des EPD wies nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates eine einfache und schlanke Struktur auf. Im 19. Jahrhundert wurde sie aufgrund des geringen Verwaltungsaufwands oft gar allein durch den Bundespräsidenten verwaltet. Erst mit der Errichtung der vier Gesandtschaften in den grossen Nachbarländern schuf das EPD die Stelle des Departementssekretärs. Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts veränderte sich die Organisationsstruktur des EPD nur geringfügig. Die ersten nennenswerten Veränderungen zeichneten sich im Sommer 1914 ab. Der Personalbestand in der Zentrale erhöhte sich zwischen 1914 und dem Ende des Ersten Weltkriegs von 17 auf 38 Mitarbeitende. Bis im Sommer 1914 bestand die Zentrale aus der Politischen Abteilung und aus wenigen Unterabteilungen, die aber nach wenigen Jahren wieder aufgelöst wurden. 1918 führte der Bundesrat eine Reorganisation des EPD durch, um übersichtlichere Strukturen zu schaffen. Er errichtete verschiedene Büros innerhalb der Politischen Abteilung, etwa das Büro zum Studium von Fragen internationalen Rechts, das vom Rechtsberater des EPD, Max Huber, geleitet wurde, das Büro für sonstige Rechtsfragen oder das Pressebüro. Damit bekräftigte der Bundesrat seine Absicht, die Zentrale nach dem Ende des Ersten Weltkriegs besser zu strukturieren und nicht zu den Verhältnissen vor 1914 zurückzukehren.<sup>35</sup>

Im Jahr 1918 errichtete der Bundesrat auch die Unterabteilung des Politischen Nachrichtendienstes und ein Jahr später den Konsulardienst. Diese Reorganisation führte zu Mehrkosten. Der Ausbau der Zentrale zeigt sich eindrück-

<sup>35</sup> Vgl. dazu Probst: Das Politische Departement, S. 12, 43 und 76 sowie Matter: Vom Politischen zum Auswärtigen, [dodis.ch/q20](http://dodis.ch/q20), S. 29–41.

lich in den durchschnittlichen Ausgaben zwischen 1900 und 1918 respektive zwischen 1919 und 1939 in Abbildung 4: In der ersten Periode betragen die Ausgaben für die Zentrale durchschnittlich 1,2 Mio. Schweizer Franken pro Jahr; in der zweiten Periode waren es im Durchschnitt jährlich 9,9 Mio. Schweizer Franken.

**Drei Fallbeispiele über die Errichtung neuer Gesandtschaften**

Eine detaillierte Untersuchung des gesamten Ausbaus des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Deshalb wird anhand von drei Fallbeispielen die Vorgehensweise bei der Errichtung neuer Gesandtschaften in der Zwischenkriegszeit veranschaulicht, welche Akteure eine entscheidende Rolle spielten. In dieser Periode änderte sich die Praxis der Errichtung neuer Gesandtschaften: Der Bundesrat verpflichtete sich, Gesandtschaften nur noch auf der Grundlage von Bundesbeschlüssen zu errichten, und dafür brauchte er die Zustimmung der Bundesversammlung. Allerdings – das sei hier am Rande erwähnt – liess der Bundesrat in den Niederlanden, Portugal, China und Ungarn ohne Bundesbeschluss Gesandtschaften errichten.<sup>36</sup> Tabelle 3 listet alle Gesandtschaftserrichtungen nach Bundesbeschluss in der Zwischenkriegszeit auf:

29

Datum des Bundesbeschlusses	Standort der neuen Gesandtschaft(en)
26.6.1920	Schweden (mit Seitenakkreditierungen in Norwegen und Dänemark), Polen und Belgien
19.6.1925	Griechenland und Jugoslawien
1.4.1927	Tschechoslowakei
28.6.1928	Türkei
8.11.1934	Ägypten
4.12.1936	Bulgarien (Seitenakkreditierung, Missionschef in der Türkei) und Iran
24.6.1938	Finnland (mit Seitenakkreditierungen in Lettland, Litauen und Estland) und Luxemburg
22.6.1939	Irland und Venezuela

Tabelle 3: Errichtungen neuer Gesandtschaften nach Bundesbeschluss

Anhand der drei Bundesbeschlüsse vom 26. Juni 1920, vom 28. Juni 1928 und vom 22. Juni 1939 wird gezeigt, welche Positionen der Bundesrat und das Parlament betreffend die Neuerrichtung von Gesandtschaften einnahmen.

30

**Die Errichtung neuer Gesandtschaften in Stockholm, Brüssel und Warschau**

Im September 1915 äusserte die schwedische Regierung den Wunsch, eine Konferenz der neutralen Staaten einzuberufen, an welcher die Schweiz, Spanien, die Niederlande, Dänemark, Norwegen und Schweden teilnehmen sollten. Da für die Schweiz in Schweden kein diplomatischer Vertreter akkreditiert war, beschloss der Bundesrat im November 1916 provisorisch den Gesandten in Berlin, Alfred de Claparède, auch in Schweden zu akkreditieren, um einen diplomatischen Vertreter an die internationale Konferenz der neutralen Staaten entsenden zu können.<sup>37</sup>

31

<sup>36</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Errichtung von Gesandtschaften in Sofia und Teheran und über die Ernennung eines bevollmächtigten Ministers in Prag vom 26. Februar 1937, BBl, 1937, I, S. 524–529.

<sup>37</sup> Vgl. den geheimen Antrag des Vorstehers des EPD, Bundesrat Arthur Hoffmann, vom 20. November 1916, [dodis.ch/43498](https://www.dodis.ch/43498).

Die Oktoberrevolution 1917 führte in Russland zu einer instabilen politischen Lage. Daraufhin floh ein Teil der Schweizer Kolonie aus Russland in die skandinavischen Staaten. Der Bundesrat erkannte, dass sich die provisorische Akkreditierung in Schweden durch die Gesandtschaft in Berlin als ungenügend erwies. Es stellte sich heraus, dass es fast unüberwindbare Schwierigkeiten bei der Heimführung der nach Skandinavien geflüchteten Schweizerinnen und Schweizer gab.<sup>38</sup> Bald übten die Medien Druck auf den Bundesrat aus. So forderte etwa die *Gazette de Lausanne* die Errichtung einer diplomatischen Vertretung in Schweden.<sup>39</sup> Und da das Postulat Bühler auch in diese Zeit fiel, musste sich der Bundesrat mit der Frage der Errichtung einer Gesandtschaft in Schweden mit Seitenakkreditierungen in Norwegen und Dänemark befassen.<sup>40</sup>

Eine ständige Vertretung in Stockholm hatte den Vorteil, dass diese Vertretung unter anderem als Beobachtungsposten dienen konnte, um die Vorgänge in Russland im Auge zu behalten. Schliesslich hatte die Schweiz ihre Beziehungen zur Sowjetunion im November 1918 abgebrochen.<sup>41</sup> Der Bundesrat begründete die Notwendigkeit der Errichtung einer Gesandtschaft in Schweden ausserdem mit den guten Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Schweden, welche sich in «aufsteigender Linie» bewegten.<sup>42</sup>

Der 1842 abgeschlossene Freizügigkeitsvertrag zwischen der Schweiz, Schweden und Norwegen war immer noch gültig. Der Bundesrat sah aber ein, dass die Rechtsverhältnisse der Schweizer Landsleute in Norwegen und Schweden nur dürftig und nicht mehr zeitgemäss geregelt waren. Die unbefriedigende Lage sollte mit der Errichtung einer Gesandtschaft in Schweden behoben werden. Darüber hinaus war es der Schweiz ein Anliegen, die Beziehung mit den nordischen Staaten aufgrund der kulturellen Ähnlichkeiten enger zu gestalten.<sup>43</sup>

Im Fall Belgiens präsentierte sich die Ausgangslage ganz anders: Belgien hatte bereits 1840 eine Botschaft in der Alten Eidgenossenschaft eröffnet, die seit jeher von einem Botschafter geleitet wurde. Einen solchen Titel trugen zu dieser Zeit sonst nur die französischen Diplomaten und der päpstliche Nuntius.<sup>44</sup> Die Schweiz verzichtete darauf, die Prinzipien der Gegenseitigkeit zu erfüllen und entsandte lange Zeit keinen diplomatischen Vertreter nach Belgien. Erst 78 Jahre später, am 15. November 1918, beschloss der Bundesrat seinen Gesandten in Paris auch in Belgien zu akkreditieren. Zwei Jahre später war eine Verselbstständigung der Gesandtschaft in Brüssel notwendig, da die Verbindung zwischen der Gesandtschaft in Frankreich und in Belgien einerseits zu locker und andererseits die Arbeitslast der Gesandtschaft in Paris zu gross geworden war. Der Bundesrat nannte wie im Fall Schwedens auch die wirtschaftlichen Interessen (Kohleversorgung) und die grosse Schweizer Kolonie als Grund für die Notwendigkeit einer Verselbstständigung der Gesandtschaft in Belgien.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](https://www.dodis.ch/70131), S. 992.

<sup>39</sup> Vgl. «Lettre de Suède», in: *Gazette de Lausanne* vom 31. Januar 1917.

<sup>40</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 3240 vom 20. September 1919, CH-BAR#E1004.1#1000/9#11451\*.

<sup>41</sup> Vgl. die geheimen BR-Prot. vom 6. November 1918, [dodis.ch/43737](https://www.dodis.ch/43737), und vom 15. September 1919, [dodis.ch/44292](https://www.dodis.ch/44292).

<sup>42</sup> Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](https://www.dodis.ch/70131), S. 996.

<sup>43</sup> Vgl. *ibid.*, S. 997.

<sup>44</sup> Vgl. Lyonel Kaufmann: «Belgien», in: [Historisches Lexikon der Schweiz \(HLS\)](https://www.hls.ch).

<sup>45</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](https://www.dodis.ch/70131), S. 1013.

Polen war einer der neu gegründeten Staaten nach dem Ersten Weltkrieg. 1919 wurde er von der Schweiz als Staat anerkannt.<sup>46</sup> Der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass wirtschaftliche Beziehungen mit Polen für die Schweiz von grossem Vorteil sein könnten. Wie Schweden war Polen seit 1919 diplomatisch in Bern vertreten.<sup>47</sup> In der Aprilsession 1920 beschäftigte sich der Ständerat und in der Sommersession 1920 dann der Nationalrat mit der Frage der Errichtung neuer Gesandtschaften im Ausland. Dem Parlament war die Errichtung von sechs Gesandtschaften (Schweden, Polen, Belgien, Jugoslawien, Griechenland und Osmanisches Reich) zu kostspielig. Eine weitere Schwierigkeit sahen die Räte darin, die neuen Gesandtschaftsposten mit genügend qualifiziertem Personal zu besetzen. Aus diesem Grund beschloss das Parlament, das Vorhaben des Bundesrats auf die Errichtung von drei Gesandtschaften zu beschränken, auf diejenigen in Schweden, Polen und Belgien.<sup>48</sup>

Das Parlament stimmte dem Bundesrat zu, dass es wünschenswert sei, für die nordischen Staaten eine diplomatische Vertretung zu errichten, um die Handelsbeziehungen zu vertiefen. Für eine Verselbstständigung der Gesandtschaft in Belgien führte das Parlament die gemeinsame Mitgliedschaft mit Belgien in der Rheinschiffahrtskommission an sowie die Einfuhr von Eisen und Kohle aus Belgien. Im Gegensatz zu Belgien und Schweden gestaltete sich die Diskussion im Ständerat über die Errichtung einer Gesandtschaft im osteuropäischen Raum etwas schwieriger: Der Bundesrat schlug vor, neben Polen in Griechenland, Jugoslawien und im Osmanischen Reich neue diplomatische Vertretungen zu errichten. Der Ständerat war der Meinung, dass vorerst die weitere Entwicklung im osteuropäischen Raum abgewartet werden sollte. Deshalb fiel die Wahl einzig auf Polen, da es unter den neuen Oststaaten als Grossmacht angesehen wurde und weil es wegen seiner geografischen Lage als strategischer Standort diente, um sich über die Verhältnisse in Russland orientieren zu können. Der Nationalrat stimmte dieser Entscheidung zu.<sup>49</sup> Somit genehmigte die Bundesversammlung die Realisierung der Gesandtschaft in Schweden und in Polen, deren Leiter den diplomatischen Rang eines Gesandten haben sollten. In Belgien hingegen sollte die provisorische Gesandtschaft verselbstständigt werden.

Mit dem Bundesbeschluss vom 26. Juni 1920 wurde der Bundesrat ermächtigt, die Gesandtschaft in Schweden zu errichten.<sup>50</sup> Henri Schreiber wurde 1920 zum Gesandten in Schweden ernannt. Er war gleichzeitig für Dänemark und Norwegen zuständig. Währenddessen wurde in Belgien der bisherige Geschäftsträger, Frédéric Barbey, zum Gesandten ernannt.<sup>51</sup> Die Besetzung der Gesandtschaft in Polen erwies sich als schwieriger, weil für die Stelle «keine passende Persönlichkeit» gefunden werden konnte. Erst gegen Ende 1921 wurde der Posten mit der Ernennung des Industriellen und Politikers, Hans Pfyffer von Altshofen, besetzt.<sup>52</sup>

### Die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in der Türkei

Nachdem das Parlament 1920 die Errichtung einer Gesandtschaft oder eines Generalkonsulats in der Türkei abgelehnt hatte, übernahm der Schweizer Bund in Konstantinopel aus eigenem Antrieb die Rolle als Vertreter der Schweizer

<sup>46</sup> Vgl. Heinrich Riggensbach: «Polen», in: [HLS](#).

<sup>47</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 11. Dezember 1919, [dodis.ch/70131](#), S. 993.

<sup>48</sup> Vgl. dazu auch Abs. 14.

<sup>49</sup> Vgl. Anm. 21.

<sup>50</sup> Vgl. den Bundesbeschluss über die Errichtung von Gesandtschaften in Brüssel, Stockholm und Warschau vom 26. Juni 1920, BBl, 1920, III, S. 824–825.

<sup>51</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 3964 vom 19. November 1920, CH-BAR#E1004.1#1000/9#11575\*.

<sup>52</sup> Vgl. das Personaldossier von Hans Pfyffer von Altshofen, CH-BAR#E2500#1000/719#400\*.

Kolonie in der Türkei.<sup>53</sup> So wurden zwei Vertreter des Schweizer Bunds bei Bundesrat Motta vorstellig und erklärten, dass der Schweizer Pass weder eine Einreise, Ausreise noch Durchreise in die Türkei ermögliche. Bisher stellte die Kommission des Schweizer Bunds in Konstantinopel Pässe für Schweizer Landsleute aus, allerdings ohne die ausdrückliche Befugnis der Schweizer Behörden.<sup>54</sup> Der Schweizer Bund wies auf ein Problem hin, das mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Türkei und der Schweiz hätte behoben werden können. Da aber die eidgenössischen Räte die Errichtung eines diplomatischen Postens in der Türkei abgelehnt hatten, autorisierte das EPD Ende 1921 provisorisch die Errichtung der Commission Officielle durch den Schweizer Bund in Konstantinopel. Diese Kommission durfte nun offiziell Pässe ausstellen.<sup>55</sup> Dies war allerdings weder eine zufriedenstellende noch eine nachhaltige Lösung, da die Ausweise nach wie vor nicht von den Schweizer Behörden ausgestellt wurden und die Schweizer Bürger weiterhin Probleme bei Grenzkontrollen meldeten. Vor diesem Hintergrund hatte auch Heinrich Rothmund, der Leiter der Eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei, die Errichtung einer offiziellen Vertretung der Schweiz in der Türkei gefordert.<sup>56</sup>

Nachdem die Umwälzungen im Osmanischen Reich, die unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkriegs begannen, mit dem Sieg der Widerstandsbe-  
 wegung unter Mustafa Kemal Atatürk 1923 ein Ende fanden, wurde die Republik Türkei von den Grossmächten und den Nachbarstaaten im Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923 offiziell anerkannt. Auch die Schweiz anerkannte die Republik, womit die erste Voraussetzung erfüllt war, in der Türkei eine Schweizer Vertretung zu errichten.<sup>57</sup> Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins forcierte 1923 das Vorhaben, nachdem er 1923 von der Unterzeichnung des Vertrags in Lausanne erfuhr:

Wir dürfen vielleicht bei dieser Gelegenheit daran erinnern, dass uns in den letzten Jahren aus dem Kreis der Sektionen von verschiedenen Seiten Anregungen zur Schaffung einer wirksamen Vertretung der schweizerischen wirtschaftlichen Interessen in der Türkei zugegangen sind, so dass ein lebhaftes Interesse an der unverzüglichen Prüfung der Frage gesichert erscheint.<sup>58</sup>

Auch die Zürcherische Seidenindustrie-Gesellschaft gelangte mit demselben Anliegen an den Bundesrat:

Wir möchten Sie nunmehr bitten, mit allem Nachdruck auf eine Beschleunigung der Verhandlungen hinzuwirken. [...] Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie die zuständige Abteilung des Politischen Departements von unserem Wunsche in Kenntnis setzen wollten und dürfen wohl annehmen, dass Sie unsere Auffassung teilen und unser Begehren unterstützen werden.<sup>59</sup>

Anfang Januar 1925 teilte der Vorort Bundesrat Motta mit, dass die Errichtung einer diplomatischen Mission in der Türkei nicht länger verschoben wer-

<sup>53</sup> Vgl. dazu Anm. 21.

<sup>54</sup> Vgl. das Schreiben des Schweizer Bunds in Konstantinopel an Bundesrat Motta vom 26. März 1920, CH-BAR#E2001B#1000/1505#147\* (B.21.12).

<sup>55</sup> Vgl. das Schreiben des Schweizer Bunds in Konstantinopel an Paul Dinichert vom 14. März 1922, [dodis.ch/71236](https://dodis.ch/71236).

<sup>56</sup> Vgl. das Schreiben von Heinrich Rothmund an den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Heinrich Häberlin, vom 28. August 1924, [dodis.ch/71237](https://dodis.ch/71237).

<sup>57</sup> Zur Anerkennung der Türkischen Republik vgl. das Memorandum des EPD vom 31. Oktober 1923, [dodis.ch/44936](https://dodis.ch/44936).

<sup>58</sup> Schreiben von Heinrich Homberger, Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, an Bundesrat Motta vom 20. Juli 1923, CH-BAR#E2001B#1000/1505#147\* (B.21.12).

<sup>59</sup> Schreiben von Alfred Schwarzenbach, Präsident der Zürcher Seidenindustriegesellschaft, und Theophil Niggli, Sekretär der Zürcher Seidenindustriegesellschaft, an die Handelsabteilung des EVD vom 4. März 1925, CH-BAR#E2001C#1000/1531#505\* (B.21.14.T.).

den sollte, da der Vorort zunehmende Schwierigkeiten mit den türkischen Behörden habe und die schweizerischen Exportinteressen kaum mehr gewahrt werden könnten.<sup>60</sup> Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, lobbyierte das Kaufmännische Direktorium St. Gallen für seine Interessen und organisierte eine sogenannte kumulative Forderung von zahlreichen schweizerischen Verbänden, Vereinen und Handelskammern. So gingen nicht weniger als 18 Schreiben an das EPD ein, in denen immer derselbe Wunsch geäußert wurde: Die Schweiz möge in der Türkei so rasch wie möglich eine Vertretung errichten. Dies sei dringend, weil die Türkei als Absatzland für die Schweizer Exportindustrie ein erhöhtes Interesse verdiene.<sup>61</sup>

Motta erwiderte, dass die Errichtung einer Gesandtschaft in der Türkei erst realisierbar sei, wenn die Türkei den bereits vorgelegten Freundschafts- und Niederlassungsvertrag sowie ein dazu gehörendes Handelsabkommen annehme.<sup>62</sup> Am 19. September 1925 wurde schliesslich ein Freundschaftsvertrag mit der Türkei unterzeichnet. Unter Artikel 2 wurden die Formalitäten einer gegenseitigen Errichtung von diplomatischen Vertretungen geregelt:

Es besteht zwischen den hohen vertragschliessenden Parteien Einverständnis darüber, dass zwischen den beiden Staaten die diplomatischen Beziehungen gemäss den Grundsätzen des Völkerrechts herzustellen sind. Sie kommen überein, dass die diplomatischen Vertreter eines jeden von ihnen unter der Bedingung der Gegenseitigkeit im Gebiete des andern die durch die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts festgelegte Behandlung erfahren werden.<sup>63</sup>

Nach dieser Vertragsunterzeichnung stellte das EPD beim Bundesrat den Antrag, die bereits vorbereitete Botschaft an die Bundesversammlung für die kommende Frühlingssession vorzulegen.<sup>64</sup> Der Freundschaftsvertrag mit der Türkei wurde dann im April 1926 von National- und Ständerat ohne Diskussion angenommen.<sup>65</sup> Schon während der Frühlingssession ernannte der Bundesrat Henri-François Martin zum Leiter der ausserordentlichen Mission in der Türkei und vergab ihm den diplomatischen Titel des Geschäftsträgers. Martin wurde damit beauftragt, das Handelsabkommen und das Niederlassungsabkommen mit der Türkei zu verhandeln und Bericht zu erstatten, ob die Errichtung einer Ständigen Vertretung in der Türkei realisierbar sei.<sup>66</sup> Nach dem erfolgreichen Abschluss des schweizerisch-türkischen Handelsabkommens und des Niederlassungsabkommens im Jahr 1927 beschloss der Bundesrat am 25. Mai 1928 dem Parlament mit einer Botschaft die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in der Türkei vorzulegen. Er begründete seinen Entscheid damit, dass die bestehende schweizerisch-türkische Beziehung «Früchte

43

44

<sup>60</sup> Schreiben des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins an Bundesrat Motta vom 5. Januar 1925, [dodis.ch/71239](https://dodis.ch/71239).

<sup>61</sup> Folgende Verbände, Vereine, Handelskammern und Gesellschaften beteiligten sich an der kumulativen Forderung: Verband schweizerischer Seifenfabrikanten, Verband schweizerischer Baumwollfabrikanten, Verein Schweizerischer Baumwollgarn- und Tücherhändler Zürich/St. Gallen, schweizerischer Wirkereiverein, Schweizerische Uhrenkammer, Zürcher Seidenindustrie-Gesellschaft, Verband der schweizerischen Stückwaren-Ausrüstanstalten, Vereinigung schweizerischer Stickerei-Exporteure St. Gallen, Basler Gesellschaft für Seidenindustrie, Industrie-Verein St. Gallen, Schweizerischer Spinner-, Zwirner- und Weberverein, kantonale Handelskammern der Kantone Waadt, Thurgau, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Genf und Aarau, vgl. CH-BAR#E2001C#1000/1531#505\* (B.21.14.T.).

<sup>62</sup> Vgl. das vertrauliche Schreiben von Bundesrat Motta an den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins vom 12. Januar 1925, [dodis.ch/45020](https://dodis.ch/45020).

<sup>63</sup> Vgl. BS, XI, S. 765.

<sup>64</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 6 vom 5. Januar 1926, CH-BAR#E1004.1#1000/9#298\*.

<sup>65</sup> Vgl. Amtl. Bull. NR, 1926, II, S. 236, sowie Amtl. Bull. SR, 1926, II, S. 116–118.

<sup>66</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 593 vom 16. April 1926, CH-BAR#E1004.1#1000/9#299\*.

getragen habe» und es nun unumgänglich sei, die ausserordentliche Mission in eine Ständige Vertretung umzuwandeln.<sup>67</sup>

Der Ständerat diskutierte bei der Behandlung der Botschaft auch die grundsätzliche Frage, wer nach dem gegenwärtigen Verfassungsrecht befugt sei, neue Gesandtschaften zu errichten. Der Ständerat forderte den Bundesrat auf, die bisherige Praxis von 1920 beizubehalten, nach der eine neue Gesandtschaft nur durch einen referendumsfähigen Bundesbeschluss durch das Parlament errichtet werden konnte. Bundesrat Motta liess verlauten, dass er der Frage betreffend die Zuständigkeit bei der Errichtung von Gesandtschaften nichts hinzuzufügen habe. Dies dürfte als eine Zustimmung seinerseits gedeutet werden, dass die Errichtung von neuen Gesandtschaften nur in Absprache mit der Bundesversammlung zu erfolgen sei und somit die Praxis beibehalten werden sollte. So stand der einstimmigen Annahme des Bundesbeschlusses im Ständerat nichts mehr im Wege.<sup>68</sup> Im Nationalrat wurde diese grundsätzliche Diskussion gar nicht erst geführt und so stimmte der Nationalrat am 28. Juni 1928 der Errichtung der Gesandtschaft ebenfalls zu.<sup>69</sup> Nach Ablauf der Referendumsfrist am 1. Oktober 1928 wurde die endgültige Schaffung der Gesandtschaft bewerkstelligt. Der Bundesrat ernannte Henri-François Martin zum ersten Gesandten in der Türkei.<sup>70</sup>

45

**Die Umwandlung  
der schweizerischen  
Generalkonsulate in  
Caracas und Dublin in  
Gesandtschaften**

Obwohl Venezuela bereits 1821 vom Königreich Spanien als unabhängiger Staat anerkannt worden war und seit 1919 über eine diplomatische Vertretung in der Schweiz verfügte, liess die Schweiz erst 1939 eine Gesandtschaft in Venezuela errichten, deren Leiter den diplomatischen Rang eines Geschäftsträgers hatte. Bereits 1909 wurde jedoch ein Konsulat in Caracas errichtet.<sup>71</sup> 1933 konnte Konsul Paul Louis Frossard, der von Bundesrat Motta den Auftrag erhielt, die Handelsbeziehungen zu intensivieren, eine positive Handelsbilanz mit Venezuela verzeichnen.<sup>72</sup> In einem Schreiben an das EPD vom 15. Juli 1933 legte Frossard dar, warum es gut wäre, das bisherige Konsulat in eine Gesandtschaft umzuwandeln. Er erwähnte die immer grösseren Schwierigkeiten, Zugang zu den venezolanischen Behörden zu erhalten, da sich diese immer strenger am völkerrechtlichen Grundsatz orientierten und konsequenterweise die Ansicht vertraten, dass Konsuln nicht befähigt seien, den Absendestaat offiziell zu vertreten und für ihn zu verhandeln. Ranghohe Vertreter der venezolanischen Behörden, darunter der Aussenminister und der Generalsekretär des Präsidenten, machten gegenüber Frossard deutlich, dass sich die venezolanische Regierung die Errichtung einer selbstständigen Schweizer Gesandtschaft in Caracas wünsche. Für eine Aufwertung sprach ausserdem, dass nicht weniger als 20 Staaten mit Gesandtschaften in Venezuela vertreten waren.<sup>73</sup>

46

Auf Frossards Bericht nach Bern im Jahr 1933 reagierte der Bundesrat allerdings lediglich mit der Aufwertung des Postens zum Generalkonsulat.<sup>74</sup> Drei Jahre später wandte sich der neue schweizerische Generalkonsul, Giacomo Balli, kurz nach seiner Ankunft in Caracas mit einem Schreiben an die Abteilung für auswärtige Angelegenheiten des EPD. Obwohl der Kanzlist

47

<sup>67</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 886 vom 25. Mai 1928, [dodis.ch/45411](https://www.dodis.ch/45411).

<sup>68</sup> Vgl. Amtl. Bull., 1928, II, S. 186–188, hier S. 186.

<sup>69</sup> Vgl. Amtl. Bull., 1928, II, S. 701–704, hier S. 703.

<sup>70</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 1642 vom 16. Oktober 1928, CH-BAR#E1004.1#1000/9#312\*.

<sup>71</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 3617 vom 2. Juli 1909, CH-BAR#E1004.1#1000/9#10115\*.

<sup>72</sup> Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Umwandlung der schweizerischen Generalkonsulate in Caracas und Dublin in Gesandtschaften vom 24. März 1939, [dodis.ch/65907](https://www.dodis.ch/65907).

<sup>73</sup> Vgl. das Schreiben des schweizerischen Konsuls in Caracas, Paul Louis Frossard, an den Chef des Konsulardiensts des EPD, Max Ratzenberger, vom 15. Juli 1933, [dodis.ch/71240](https://www.dodis.ch/71240).

<sup>74</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 1736 vom 15. November 1933, CH-BAR#E1004.1#1000/9#12930\*.

des Generalkonsulats, Theodor Häberlin, der venezolanischen Regierung die Ankunft des neuen Generalkonsuls angekündigt hatte, musste dieser nüchtern feststellen, dass seine «mission déjà fortement handicapée par le manque de qualité diplomatique, deviendrait impossible». So teilte ihm auch der belgische Geschäftsträger mit, dass sein diplomatischer Status ein Türöffner sei: «[I]l a vu s'ouvrir sans autre toutes les portes et il a pu ainsi concourir efficacement à assurer à son pays des commandes très importantes.»<sup>75</sup> Aus diesem Grund gelangte 1939 das EPD mit dem Antrag an den Bundesrat, die bisherige Vertretung der Schweiz in Venezuela in eine Gesandtschaft umzuwandeln.<sup>76</sup>

Anders als in Venezuela waren die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Irland lange durch die britische Herrschaft bestimmt. 1923 akzeptierte das EPD, die Errichtung einer irischen Mission beim Völkerbund in Genf und anerkannte so Irland implizit als souveränen Staat. Für Irland war Genf als Sitz des Völkerbundes nach Washington und London zum dritt wichtigsten diplomatischen Standort geworden.<sup>77</sup> Mit dem Statut von Westminster 1931 verlieh das Vereinigte Königreich Irland formal die gesetzgeberische Unabhängigkeit, womit Irland in der Lage war, eigene diplomatische Vertreter ins Ausland zu entsenden oder ausländische diplomatische Vertreter in Irland zu empfangen und zu akkreditieren.<sup>78</sup>

Als 1933 Verhandlungen zwischen der Schweizer Gesandtschaft in London, der Handelsabteilung und Vertretern von schweizerischen Maschinenfabriken mit der irischen Regierung betreffend Maschinenlieferungen an ein irisches Elektrizitätswerk im Gange waren, bemerkte der Gesandte in London, Charles Paravicini, dass die Schweiz gegenüber Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika nicht konkurrenzfähig war. Er forderte deshalb, die Errichtung einer Gesandtschaft in Irland zu prüfen.<sup>79</sup> Ende 1933 erhielt Paravicini vom EVD Unterstützung. Die Handelsabteilung wies den Bundesrat auf die Dringlichkeit einer Gesandtschaftserrichtung hin: «Es muss um jede Absatzmöglichkeit gekämpft werden, und man darf nichts unversucht lassen, um der schwer bedrängten Exportindustrie beizustehen.»<sup>80</sup>

Paravicini, die Vertreter der Handelsabteilung des EVD und des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins rieten dem Bundesrat, eine Gesandtschaft in Irland zu errichten. Doch die Schweizer Regierung entschied sich dagegen. Anstelle einer Gesandtschaft errichtete der Bundesrat lediglich ein Generalkonsulat. Er war der Meinung, dass die britische Regierung eine Schweizer Gesandtschaft in Irland kaum begrüsst hätte, da das Verhältnis zwischen Grossbritannien und Irland angespannt war. Ein Generalkonsulat sei hingegen die «elegantere» Lösung.<sup>81</sup>

Die irische Regierung war hingegen sehr daran interessiert, dass fremde Staaten in Irland Gesandtschaften errichteten. 1937 schrieb der Generalkonsul in Dublin, Carl Josef Benziger, dem Leiter des Konsulardienstes des EPD, dass die irische Regierung ihre Unabhängigkeit und Souveränität gegenüber

<sup>75</sup> Schreiben des schweizerischen Generalkonsuls Giacomo Balli an den Leiter der Abteilung für Auswärtiges des EPD, Pierre Bonna, vom 14. November 1936, [dodis.ch/71241](https://dodis.ch/71241).

<sup>76</sup> Antrag des EPD vom 18. März 1939 im BR-Prot. Nr. 618 vom 24. März 1939, CH-BAR#E1004.1#1000/9#13481\*.

<sup>77</sup> Vgl. Jonas Hirschi: «Switzerland–Ireland. The Diplomatic Relations of Two Island Nations 1918–1992», *Saggi di Dodis* 5 (2023/3), [dodis.ch/saggi/5-3](https://dodis.ch/saggi/5-3); Peter Moser: «Irland», in: HLS.

<sup>78</sup> Vgl. Her Majesty's Stationery Office (Hg.): «Statute of Westminster, 1931», [www.legislation.gov.uk](https://www.legislation.gov.uk).

<sup>79</sup> Vgl. das Schreiben von Charles Paravicini an Maxime de Stoutz vom 4. Dezember 1933, CH-BAR#E2001D#1000/1557#214\* (B.21.213.Dub.).

<sup>80</sup> Schreiben von Hans Schneebeli, Adjunkt in der Handelsabteilung des EVD, an Bundesrat Motta vom 8. Dezember 1933, CH-BAR#E2001D#1000/1557#214\* (B.21.213.Dub.).

<sup>81</sup> BR-Prot. Nr. 1185 vom 26. Juni 1934, [dodis.ch/65308](https://dodis.ch/65308).

Grossbritannien zu legitimieren versuche, indem sie in Irland ein Netzwerk von ausländischen diplomatischen Vertretungen aufbaue. Dazu würde sie auch Massnahmen ergreifen, um den Konsulaten steuerliche Nachteile gegenüber den Gesandtschaften zuzufügen:

Vor allem möchte man in den morbus diplomaticus erfassten Regierungskreisen [...] damit erreichen, dass einzelne Konsularvertretungen sich in für das junge Staatswesen repräsentative Gesandtschaften umwandeln.<sup>82</sup>

1939 kam der Bundesrat zum Schluss, dass eine Gesandtschaft unter der Leitung eines Geschäftsträgers gleich viel wie das bereits bestehende Generalkonsulat kosten würde. Jedoch hätte eine Gesandtschaft eine grössere Wirkung als ein Generalkonsulat, weil der Gesandte direkt mit den staatlichen Behörden des Empfangsstaats verhandeln durfte. Dem Parlament wurde in einer Botschaft vorgeschlagen, nebst dem Generalkonsulat in Caracas, auch jenes in Dublin in eine Gesandtschaft umzuwandeln.<sup>83</sup> Somit wollte der Bundesrat zum ersten Mal vorzeitig diplomatische Beziehungen mit einem fremden Staat aufnehmen, der in der Schweiz selbst keine eigene diplomatische Vertretung gegenüber der schweizerischen Regierung hatte, wobei die irische Vertretung in Genf gegenüber dem Völkerbund quasi diplomatische Aufgaben übernahm.<sup>84</sup>

Bei der Behandlung der Botschaft im Parlament anerkannte Nationalrat Albert Oeri die Tatsache, dass immer mehr Staaten die diplomatischen Gepflogenheiten befolgten und der diplomatische Status der Vertreter immer wichtiger wurde. In der Diskussion im Nationalrat über Gesandtschaften in Venezuela und Irland stellte er als Berichterstatter der Mehrheit fest:

[D]er Grund, der den Bundesrat bewogen hat, aus Generalkonsulaten Gesandtschaften zu machen, ist für Caracas und Dublin derselbe: er liegt in den Schwierigkeiten, die eine im völkerrechtlichen Sinne nicht ganz «diplomatische» Vertretung zu haben pflegt, sich bei der Regierung des betreffenden Staats Gehör zu verschaffen. Manche Regierungen handhaben die diplomatische Usanz, dass nur Gesandte und Geschäftsträger von Gesandtschaften mit der Regierung direkt verkehren können, sehr streng [...]. Die Staaten Venezuela und Irland scheinen es mit dieser Usanz strenger zu nehmen.<sup>85</sup>

Um die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Venezuela beziehungsweise Irland zu erleichtern, erachtete es die Mehrheit des Nationalrats als sinnvoll, die bestehenden Generalkonsulate in Gesandtschaften umzuwandeln – nicht zuletzt, weil sie erkannten, dass diese Umwandlungen kaum Mehrkosten zur Folge hatten.

Der Berichterstatter der sozialdemokratischen Minderheit des Nationalrats, Paul Meierhans, kritisierte hingegen das Vorhaben des Bundesrats, das Generalkonsulat in Irland in eine Gesandtschaft umzuwandeln. Er erachtete die Errichtung neuer Gesandtschaften in anderen Staaten als dringender, zum Beispiel in Norwegen, Dänemark oder in der Südafrikanischen Union, weil mit diesen Staaten das Handelsvolumen viel grösser war als mit Irland.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Schreiben von Carl Josef Benziger an Carl Theodor Stucki, Abteilungsleiter des Konsulardienstes des EPD, vom 20. Mai 1937, [dodis.ch/71242](https://www.dodis.ch/71242).

<sup>83</sup> Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Umwandlung der schweizerischen Generalkonsulate in Caracas und Dublin in Gesandtschaften vom 24. März 1939, [dodis.ch/65907](https://www.dodis.ch/65907), hier S. 507. Zur Eröffnung des Generalkonsulats in Dublin vgl. das BR-Prot. Nr. 1876 vom 3. Oktober 1939, CH-BAR#E1004.1#1000/9#391\*.

<sup>84</sup> Vgl. dazu auch Jonas Hirschi: «The Missing Recognition: How Ireland and Switzerland Established Diplomatic Relations», in: *Irish Studies in International Affairs* 34 (2023/1), S. 175–192.

<sup>85</sup> Protokoll der Nationalratssitzung vom 19. Juni 1939, [dodis.ch/65908](https://www.dodis.ch/65908), S. 460.

<sup>86</sup> Ibid., S. 461. Möglicherweise hing die Ablehnung der Sozialdemokraten auch mit der Person von Carl Josef Benziger zusammen, welcher als konservativer Katholik ein Dorn im Auge der Linken war, vgl. Hirschi: «Switzerland–Ireland», Abs. 14, [dodis.ch/saggi/5-3#14](https://www.dodis.ch/saggi/5-3#14).

Die Kritik, dass die Schweiz keinen diplomatischen Vertreter in Norwegen oder in Dänemark hatte, erwiderte Bundesrat Motta mit dem Hinweis, dass der Gesandte in Schweden auch für Norwegen und Dänemark zuständig sei. Betreffend die Südafrikanische Union rechtfertigte er sich mit der schwierigen rechtlichen Lage der Herrschaftsgebiete innerhalb des Vereinigten Königreichs. Betreffend Irland fügte der Vorsteher des EPD lediglich an, dass dessen Unabhängigkeitsbestrebungen unterstützt werden sollten. Es gäbe schon mehrere Staaten wie Frankreich, das Deutsche Reich oder Spanien, die in Irland über einen akkreditierten diplomatischen Vertreter verfügten.<sup>87</sup> Ausserdem befürchtete Motta, dass sich die irische Regierung mit einer diplomatischen Vertretung beim Völkerbund in Genf begnügen könnte. Er wies diesbezüglich auf eine nicht unbekanntene Problematik hin:

[O]n nous a demandé ce que nous penserions de l'idée d'accréditer à Berne le ministre que l'Irlande a encore à Genève au Secrétariat de la Société des Nations. J'ai donné comme instruction de répondre qu'il s'agit là d'une question très délicate pour la Confédération, que nous n'aimons pas des représentants à Genève qui ne soient pas établis à Berne. Pourquoi? Parce que nous ne voulons pas rompre l'équilibre diplomatique de la Confédération en acceptant qu'il y ait à Genève des ministres à titre principal. Nous luttons depuis des années contre cette tendance.<sup>88</sup>

Nach der Zustimmung des Parlaments am 22. Juni 1939 setzte der Bundesrat das Vorhaben schliesslich am 3. Oktober 1939 um.<sup>89</sup> Adolf Gonzenbach wurde zum neuen Geschäftsträger in Venezuela und der bisherige Generalkonsul Carl Josef Benziger zum Geschäftsträger in Irland ernannt.<sup>90</sup>

**Schlussbetrachtungen** Der Ausbau der diplomatischen Auslandsvertretungen der Schweiz war in der Zwischenkriegszeit bedeutender, als dies in der Forschung bisher zum Ausdruck kam. Innerhalb von 20 Jahren baute die Schweiz ihr diplomatisches Vertretungsnetz deutlich aus: Verfügte sie nach dem Ende des Ersten Weltkriegs in 19 Ländern über diplomatische Vertretungen, waren es vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs bereits 36. Dies ist ein weitaus stärkerer Ausbau als er in den 71 Jahren zwischen 1848 und 1918 stattgefunden hatte.

Anhand eines Vergleiches der Ausgaben des Bundes für die diplomatischen Vertretungen zwischen 1900 und 1939 lässt sich zudem feststellen, dass der Bund für die Zeitspanne zwischen 1919 und 1939 deutlich mehr finanziellen Ressourcen dem diplomatischen Apparat zuwies als für die Zeitspanne zwischen 1900 und 1918. Die höheren Ausgaben lassen sich vor allem mit der Erhöhung der Anzahl diplomatischer Vertretungen, mit der Aufstockung des diplomatischen Personals (sowohl im In- als auch im Ausland) und mit dem Ausbau der Zentrale begründen. Ohne diese Erhöhung des Budgets wäre der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes nicht möglich gewesen.

Die drei Fallbeispiele zeigen zudem deutlich, wie die Argumentation für die Errichtung einer neuen diplomatischen Vertretung aufgebaut war. Im Zentrum stand dabei die Intensivierung wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Gaststaat und damit das Erschliessen neuer Märkte für die schweizerische Wirtschaft. Dies erklärt auch, weshalb neben dem Bundesrat, dem Parlament und der Bundesverwaltung auch nicht-staatliche Akteure wie Wirtschaftsverbände – besonders prominent in Erscheinung trat der Vorort –, einzelne Unternehmer

<sup>87</sup> Vgl. [dodis.ch/65908](https://dodis.ch/65908), S. 464.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Vgl. den Bundesbeschluss über die Umwandlung der schweizerischen Generalkonsulate in Caracas und Dublin in Gesandtschaften vom 22. Juni 1939, BBl, 1939, II, S. 86 f.

<sup>90</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 1876 vom 3. Oktober 1939, CH-BAR#E1004.1#1000/9#391\*.

oder Schweizervereine im Ausland an der Diskussion beteiligt oder diese gar angestossen hatten.

Die drei Fallbeispiele verdeutlichen aber auch, dass nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die Kompetenzfrage, wer über die Ausgestaltung des Vertretungsnetzes entscheiden konnte, noch nicht eindeutig entschieden war. Während der Bundesrat und das EPD die Ausgestaltung gerne direkt entschieden hätte, führte der Einbezug des Parlaments stets zu einer Verpolitisierung der Diskussion. An welchen Standorten neue Gesandtschaften errichtet werden sollten, war deshalb oft Gegenstand unnötig kontroverser Auseinandersetzungen zwischen Bund und Parlament. Denn obwohl im Jahr 1917 einzelne Mitglieder des Parlaments den Bund aufforderten, den Ausbau des diplomatischen Netzwerkes zu prüfen, standen im Einzelfall mehr oder weniger grosse Gruppen innerhalb des Parlaments der Eröffnung von Gesandtschaften an neuen Standorten kritisch gegenüber. Das Gegenargument war dabei stets das gleiche: unnötige Mehrkosten sowie eine der republikanischen Tradition der Schweiz unwürdige Aufblähung des diplomatischen Apparats. Gelöst wurde die Frage dadurch, dass es für die Errichtung einer Gesandtschaft formell einen Bundesbeschluss brauchte. So sicherte sich das Parlament in diesen Fragen ein Mitspracherecht und die Entscheide erhielten eine grössere politische Legitimation. Jedoch besass der Bundesrat mit den Seitenakkreditierungen zusätzlichen Handlungsspielraum und konnte so diplomatische Beziehungen aufnehmen, ohne die von innenpolitischen Erwägungen geprägte Zustimmung des Parlaments abwarten zu müssen.